

L'énigme de la *Homeland Security* pour l'Administration Obama : quel scénario pour la sécurité et l'administration des frontières ?

*Rodrigo Nieto Gómez**

Barack Obama est devenu le 44^e président des États-Unis le 20 janvier 2009. En même temps, il a pris le contrôle d'une Administration fédérale profondément transformée par les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et par la réforme de son organisation interne qui suivit ces événements tragiques. Au cœur de cette transformation se trouve ce que l'on nomme « *Homeland Security* », une construction doctrinaire encore incomplètement définie qui a comme objectif primordial la protection du territoire américain (états-unien) contre toute menace en général (*all-hazards approach*) et contre la menace du terrorisme transfrontalier en particulier.

Barack Obama est le premier président issu du Parti démocrate qui assume le contrôle du département de la *Homeland Security*, énorme appareil bureaucratique essentiellement consacré à la sanctuarisation du territoire. Il a ainsi « hérité » de la doctrine de la *Homeland Security* et des représentations géopolitiques qui lui sont liées. Le défi auquel la nouvelle Administration est confrontée n'est pas simple. Comment imprimer son propre style à cette doctrine de la sécurité du territoire national qui est née et a pris sa forme lors des deux Administrations de George W. Bush ; comment la conduire vers une étape de maturité qui surmonte le traumatisme du 11 septembre et aller au-delà du discours sur la peur des dangers venus de l'extérieur du territoire états-unien ?

* Rodrigo Nieto Gómez est doctorant CRAG à l'Université Paris-VIII.

De tous les éléments composant la doctrine de la *Homeland Security*, la sécurité frontalière est sans aucun doute celui qui illustre le mieux le type de paradoxes que le président Obama et le secrétaire de ce département, Janet Napolitano, devront affronter. Le concept de sécurité frontalière a permis de fusionner toutes les agences qui s'occupent de la frontière dans une seule entité et les a regroupées selon un critère géographique, la zone frontalière. Ainsi, il a créé un lien discursif et administratif direct entre la menace terroriste transfrontalière et l'immigration économique qui entre en contradiction avec la tonalité des discours du nouveau président et qui a un impact négatif sur la population américaine d'origine « latino ». Ce groupe a en effet vécu directement les conséquences de ce durcissement de la politique de sécurité des frontières et de la montée en puissance d'un discours qui voit dans chaque immigrant (avec ou sans papiers) un « terroriste en puissance ».

Toutefois, ce discours n'est pas non plus simple à abandonner complètement, en raison du risque stratégique des nouveaux attentats terroristes et du risque pour le président Obama d'être perçu comme laxiste en matière de sécurité. C'est par exemple l'une des critiques que John McCain et Hillary Clinton ont utilisée contre lui pendant la campagne électorale.

L'objectif de cet article est alors d'envisager dans un scénario géopolitique les pressions qui conditionneront les réponses de la nouvelle Administration Obama en matière de *Homeland Security* et de sécurité frontalière, sans pour autant prétendre « anticiper » ou prévoir ses actions.

La *Homeland Security* « sur les débris fumants » du World Trade Center : une représentation géopolitique pregnante et une réforme administrative encore inachevée

Sur les débris du World Trade Center de nouvelles représentations géopolitiques ont commencé à être employées délibérément par les acteurs publics, transformant durablement la perception du territoire national américain. Jusqu'au 11 septembre 2001, aucun président n'avait jamais parlé de « *Homeland* » pour parler des États-Unis ou de leur territoire et, même si le département de la Défense avait formulé depuis les années 1990 quelques plans concernant la « *Homeland Defense* », ce terme n'avait pas dépassé la sphère close du débat militaire.

Il s'agit d'un concept qui partage avec son équivalent allemand « *Heimatland* » un lien avec un type de nationalisme ethnique et régionaliste qui ne trouve pas sa place dans le reste de la rhétorique originelle des États-Unis ni dans leur construction identitaire fondée sur la migration, la colonisation, et un certain détachement des espaces locaux. Dans l'idée de *Homeland*, il n'y a pas de place pour la devise américaine : « *E pluribus unum* » (Un à partir de plusieurs). Le mot *Homeland* fait

appel à l'essence du folklore de l'Amérique profonde et rurale, en apportant une note de nativisme. Il s'oppose à bien des égards aux représentations originelles de cette nation, beaucoup plus liées à la mobilité spatiale (une nation d'immigrants, le *melting-pot*) et à l'expansion territoriale (le destin manifeste, le *Far West* ou *Wild West*) qu'à la mystification d'une communauté d'origine et la fortification du territoire [Kaplan, 2003].

Cette représentation géopolitique est pourtant très importante car elle a fait de la sécurité des frontières un élément fondamental de la doctrine de *Homeland Security*: alors que jusqu'au 10 septembre 2001 les États-Unis se représentaient comme une île entourée par « deux vastes océans et deux voisins amicaux » [Office of Homeland Security, 2002], les attentats du 11 septembre ont démolé cette représentation insulaire. La sécurité frontalière est alors devenue la mission centrale de la nouvelle doctrine. Elle représente 22 % du budget total du département de la Homeland Security (plus de 10 milliards sur 46 milliards), bien qu'aucune des deux frontières américaines n'ait été touchée par les événements du 11 septembre [Département de la Homeland Security, 2007].

Le document « *National Strategy for Homeland Security* » publié par la Maison-Blanche en 2002 définit la *Homeland Security* comme :

Un effort national et concerté pour prévenir des attentats terroristes sur le sol des États-Unis, réduire notre vulnérabilité vis-à-vis du terrorisme et minimiser les dommages et le coût de récupération si un attentat a lieu.

Cependant, au-delà de cette définition officielle, il est essentiel de comprendre que la *Homeland Security* possède une nature multiple, dépendante du type d'analyse et du contexte. Elle peut être : une représentation géopolitique, comme il l'a déjà été signalé ; un discours public, résultat de cette représentation ; une doctrine de la sécurité, qui tend à occuper la même place que la doctrine de sécurité nationale ; une fonction de l'administration publique, sous la tutelle du département (ministère) de la Homeland Security et résultant d'une profonde réforme administrative qui a eu lieu en mars 2003.

Christopher Bellavita a identifié au moins sept définitions en vigueur, concurrentes entre elles parce qu'elles sont défendues par des groupes de pression distincts. Ces définitions vont de la définition traditionnelle d'une doctrine anti-terroriste, à la vision de la *Homeland Security* comme un « symbole permettant de justifier la limitation des droits civiques » [Bellavita, 2008].

C'est le premier grand défi pour le président Obama sur ce terrain : conduire et influencer le débat épistémologique au sujet de la *Homeland Security* est loin d'être un acte anodin. De ces définitions dépendra l'orientation de l'un des ministères les plus importants du gouvernement fédéral américain (plus de 200 000 employés, surpassé uniquement par le département de la Défense et le département des

Anciens Combattants et un budget de plus de 50 milliards de dollars). Il faudra maintenir l'équilibre entre ses fonctions de protection du territoire national, de protection civile, des infrastructures sensibles et enfin la sécurité frontalière. Jusqu'à l'arrivée du président Obama à la Maison-Blanche, les dissensions entre démocrates et républicains avaient été partiellement dissimulées par un faux consensus dérivé de l'impact du 11 septembre. Mais les groupes de pression à l'intérieur du Parti démocrate ne sont évidemment pas les mêmes que ceux qui existent à l'intérieur du Parti républicain.

Les électeurs latinos, ayant un intérêt géopolitique direct dans la politique de sécurité frontalière, de contrôle migratoire et des expulsions d'étrangers, ont voté massivement pour Barack Obama, ce qui a eu des répercussions sur les résultats de quatre « *swing states* » : le Colorado, le Nevada, le Nouveau-Mexique et la Floride. Cette modification de la carte électorale américaine change également le rapport de forces dans la région frontalière avec le Mexique en faveur de la population hispanique, secteur de la population qui a ressenti le plus les effets négatifs de la mise en place de la politique de *Homeland Security*. L'équipe de transition du nouveau président semble l'avoir compris. Ce n'est pas un hasard si les deux gouverneurs démocrates des États qui ont une frontière avec le Mexique (le Nouveau-Mexique et l'Arizona) ont été pressentis pour faire partie du gouvernement de Barak Obama. Bill Richardson, gouverneur du Nouveau-Mexique, a finalement dû se retirer pour des raisons liées à une enquête de corruption mais Janet Napolitano est aujourd'hui secrétaire à la Sécurité intérieure.

La *Homeland Security* et le vote latino dans les campagnes présidentielles

Les alliances et accords formés lors des périodes électorales conditionnent les marges de manœuvre du nouveau président (surtout dans sa première période). C'est pourquoi il est important d'identifier le rôle que la *Homeland Security* et la sécurité des frontières ont joué dans la stratégie électorale des deux candidats.

Depuis son arrivée en 2001, la *Homeland Security* a rapidement adopté les caractéristiques de ce que l'on appelle un « thème parapluie » (*umbrella issue*) dans la politique américaine. C'est un thème qui, en raison de l'attention qu'il suscite, peut être utilisé pour « couvrir » (c'est la raison de l'emploi de la métaphore du parapluie) d'autres sujets. Ainsi, les personnes qui, avant le 11 septembre, s'opposaient à l'immigration pour des raisons économiques (par exemple : « les Latinos abusent du système de sécurité sociale », « ils provoquent une chute généralisée des salaires ») ou identitaires (par exemple : « les Latinos ne s'intègrent pas, ils n'apprennent pas l'anglais et ils mettent en danger le mode de vie WASP »), ont profité du « parapluie » de la *Homeland Security* pour s'opposer à l'immigration

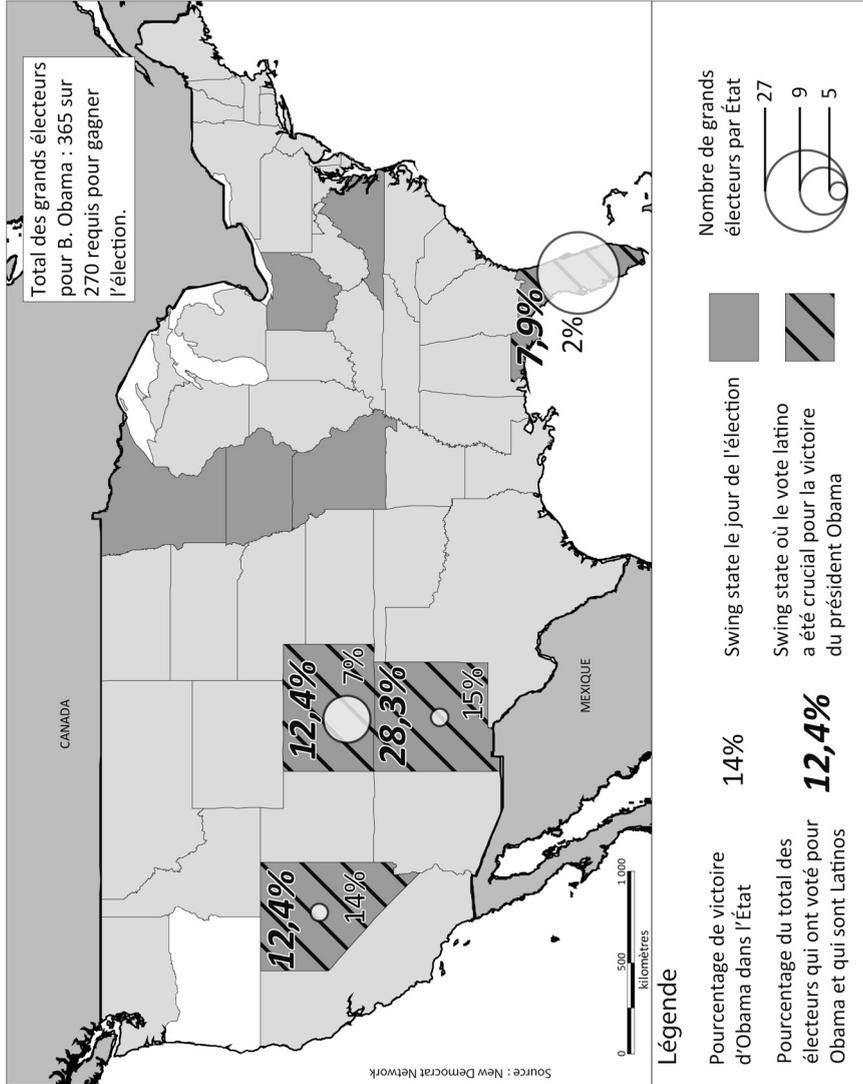
illégal avec une argumentation renouvelée : la migration illégale est liée aux risques du terrorisme transfrontalier et les « frontières poreuses » sont le danger le plus grave pour la sécurité du territoire national [Dobbs, 2006].

Pendant les élections primaires du Parti républicain, les thèmes de l'immigration illégale et de la sécurité frontalière ont pris une grande importance. Les candidats républicains se sont disputé la place de champion de la sécurité frontalière, en discutant qui serait le plus compétent pour boucler le territoire américain, sans contester dans leurs interventions l'existence d'un lien entre *Homeland Security*, terrorisme, sécurité de frontières et migration clandestine. Le candidat Tom Tancredo, député du Colorado, a même mené une campagne « à thème unique » contre la migration clandestine ; bien qu'il se soit retiré de la course à l'élection primaire républicaine en décembre 2007 sans avoir obtenu un seul délégué, sa participation fut cruciale pour orienter tout le débat à l'intérieur du Parti républicain vers une position beaucoup plus hostile concernant la migration illégale, en forçant John McCain à redéfinir ses positions sur ce sujet.

En 2005, le sénateur McCain avait en effet présenté, en collaboration avec le sénateur démocrate Ted Kennedy, un projet de loi visant d'une part à réformer le système migratoire américain et, d'autre part, à augmenter sensiblement les mesures de sécurité frontalière. Sa proposition offrait à la plupart des immigrants clandestins une voie pour régulariser leur situation. Un programme de « travailleurs invités » devait également permettre d'absorber une part importante des flux migratoires futurs, dans un schéma censé rétablir la noria des migrations tout en réduisant la quantité de « Latinos » demandeurs de la citoyenneté américaine [McCain et Kennedy, 2005]. Toutefois, cette proposition fut écartée par le Congrès et faillit coûter à John McCain son investiture à la candidature présidentielle. Plus tard, le sénateur de l'État frontalier de l'Arizona répéterait dans chacun de ses meetings la phrase (*punch line*) : « j'ai compris, le peuple américain veut que l'on s'occupe d'abord de boucler les frontières ! ». Ainsi, afin d'obtenir la candidature présidentielle, John McCain a dû s'opposer fortement à un projet de loi largement soutenu par les lobbies latino : le sien.

Chez les démocrates en revanche, pendant les élections primaires, le sujet de l'immigration clandestine et celui de la sécurité frontalière ne sont apparus que sporadiquement lors des débats entre les candidats. Les discours n'ont jamais atteint le niveau d'hostilité que la population d'origine « latino » avait ressenti chez les républicains. Au contraire, ayant eu comme adversaires finalistes deux représentants des mal nommés « minorités », une femme (le cas des femmes est l'archétype d'une minorité majoritaire), un homme noir, et, au départ, Bill Richardson, le premier candidat latino à la présidence, l'élection interne démocrate véhicula une image de tolérance antinomique avec le discours nativiste hostile à l'immigration. Une fois terminé le processus de sélection interne des candidats, la

CARTE 1. – VOTE LATINO DANS LES « SWING STATES »



sécurité frontalière, qui semblait destinée à devenir un thème électoral central, a presque disparu du débat public, laissant sa place à la question de la guerre en Irak, au choix de Sarah Palin comme candidate républicaine à la vice-présidence, à la personnalité du sénateur Obama, sa religion, son amitié avec le révérend Jeremiah Wright. Enfin, la crise économique éclipsa toutes les autres questions (y compris la tentative d'associer B. Obama avec Bill Ayers, un professeur de l'université de Chicago au passé terroriste ou, tout au moins, très radical).

La *Homeland Security* a donc également perdu de son importance dans le discours des deux candidats, qui ont préféré associer la lutte antiterroriste à leurs objectifs de politique internationale pour le Moyen-Orient et leur philosophie vis-à-vis de l'emploi des forces armées [McNeill, 2008]. Mais c'était déjà trop tard pour les républicains : la xénophobie perçue lors de l'élection primaire républicaine avait rapproché les électeurs « latinos » (9 % de l'électorat total, soit deux fois plus qu'en 2000) du Parti démocrate au moins depuis mars 2008 [Gallup, Poll, 2008]. Ceux-ci ont voté à 64 % pour le « ticket » démocrate. Et leurs suffrages ont donné la victoire au duo Obama-Biden dans quatre « *swing states* » : le Colorado, le Nevada, le Nouveau-Mexique et la Floride.

Cependant, le président Obama ne doit pas sa victoire aux Latinos qu'aux ouvriers (*blue collar workers*) blancs de l'Ohio, mais aux Afro-Américains, qui lui ont donné 94 % de leurs voix, ou aux jeunes primo-électeurs, mobilisés grâce aux réseaux des nouvelles technologies de communication. Mais, parmi tous ces groupes de pression qui vont maintenant essayer de « passer la facture » à la nouvelle équipe de la Maison-Blanche, les seuls qui ont un intérêt direct dans la politique de sécurité frontalière, ce sont les Latino-Américains, et particulièrement ceux qui sont originaires du Mexique et qui représentent 64 % de cet ensemble (9 % de la population totale américaine). Ces derniers ont en effet des intérêts sur les deux rives du Rio Bravo. Pour les *commuters* (navetteurs) des familles vivant de part et d'autre de la frontière, dans le cas des agglomérations urbaines transfrontalières, les problèmes liés au statut binational des villes jumelles, au temps d'attente pour le franchissement légal de la frontière, ou encore les représentations géopolitiques de l'administration américaine au sujet de la zone frontalière, des Mexicains et des Mexicains-Américains, sont cruciaux.

Pendant la campagne électorale, aucun des groupes qui forment le mouvement progressiste au sein du Parti démocrate ne s'est montré ouvertement contraire aux intérêts du lobby latino, sauf peut-être le mouvement syndical, qui s'oppose à la mise en place d'un programme de « travailleurs invités ». Les syndicats n'ont rien contre l'existence d'un flux contrôlé de travailleurs migrants, pourvu qu'ils aient les mêmes droits (surtout le droit de se syndiquer) et les mêmes obligations que le reste des travailleurs américains [Unity Blueprint for Immigration Reform, 2007]. Le seul groupe, à l'intérieur de la nouvelle coalition d'intérêts qui gouverne les

États-Unis depuis le 20 janvier, susceptible de s'opposer à un changement des politiques de migration et de sécurité frontalière, est celui formé par les nouveaux démocrates venant des États ou districts à forte présence républicaine (on les appelle les « démocrates conservateurs »), ou encore les sénateurs et députés traditionnellement perçus comme des « faucons » sur les thèmes de sécurité, défense, ordre et justice à l'intérieur de leur parti.

Un autre groupe a une vision de la *Homeland Security* proche de celle des démocrates conservateurs, que le président Obama ne peut guère se permettre d'ignorer : les indépendants qui ont décidé de lui donner leur vote en raison de la crise économique, mais qui ne lui font pas confiance en ce qui concerne la sécurité du territoire et ont des doutes sur sa capacité de réaction face à une catastrophe. Les résultats électoraux montrent en effet que l'argument selon lequel Obama n'avait aucune expérience sur les questions de sécurité, a eu un certain succès. Parmi les électeurs pour qui ces thèmes sont prioritaires, le Parti démocrate a perdu dans un rapport de six contre un. Heureusement pour les stratèges électoraux de l'équipe Obama, ces électeurs n'ont représenté que 9 % de l'électorat total [Pew Research Center, 2008].

Ainsi, les résultats de l'élection présidentielle placent désormais la nouvelle Maison-Blanche au centre d'un triple carrefour en matière de *Homeland Security* :

– Les groupes qui jusqu'alors regrettaient d'avoir été ignorés lors de sa construction doctrinaire vont essayer d'augmenter leur influence. Leur priorité n'est pas forcément la protection du territoire national contre le terrorisme.

– Les groupes qui ont dominé cette construction vont dénoncer chaque changement de la politique de *Homeland Security* (y compris la sécurité frontalière) qui, à leur avis, augmente la vulnérabilité des États-Unis.

– Toute décision prise par le président Obama serait sous l'influence de la menace réelle d'un nouvel attentat terroriste sur le sol américain (avec ou sans relation avec les territoires frontaliers).

Bien qu'il soit impossible de prédire comment la nouvelle Administration agira vis-à-vis de ces défis et à quel type d'événement elle devra faire face, il est néanmoins possible de décrire quelles décisions seront incontournables.

Les décisions incontournables

La *Homeland Security* est, parmi toutes les responsabilités du gouvernement fédéral américain, celle où la marge de manœuvre est la plus réduite. Le pire scénario pour le président Obama serait qu'un attentat terroriste survienne sur le sol américain après qu'il a mené une série de réformes approfondies en matière de *Homeland Security*. L'impact négatif d'un tel événement si l'opinion publique

établissait un lien entre l'attentat et les réformes, explique la tendance au *statu quo*. Les changements ne pourront guère prendre un caractère spectaculaire. En outre, Obama commence sa présidence avec deux problèmes majeurs à résoudre : la situation économique très grave et les attentes de l'électorat américain sur la réforme du système de santé. Transformer la politique de *Homeland Security* ouvrirait un troisième front de réformes, plus risqué et sans doute moins urgent. Le nouveau gouvernement doit aussi tenir compte du fait que l'objectif principal de la politique de *Homeland Security* a été atteint par l'Administration Bush : éviter un autre 11-septembre sur le territoire américain. Bien qu'il soit toujours difficile de déterminer pourquoi un tel événement n'a pas eu lieu, ce fait suffit aux défenseurs du *statu quo* : il ne faut pas réparer ce qui n'est pas cassé (« *if didn't broke, don't fix it* »).

Cependant, le choix de Janet Napolitano, gouverneur démocrate de l'Arizona, pour diriger le département de la Homeland Security est en soi une décision importante. Elle donne une indication sur le type de *Homeland Security* que le président Obama envisage de mettre en œuvre. Janet Napolitano développe l'un des discours les plus radicaux chez les démocrates en matière de migration illégale et de sécurité frontalière. Cependant, les antécédents de la nouvelle secrétaire donnent d'elle une image plus nuancée. Gouverneur de l'Arizona, elle connaît mieux que personne la géopolitique de la *Homeland Security* pour la zone frontalière : dans son État se trouve la principale route d'entrée des flux migratoires clandestins vers les États-Unis ; en 2005 elle a décrété un état d'urgence dans la zone frontalière afin d'obtenir plus de ressources pour lutter contre l'immigration clandestine. En 2007, des tests ont été réalisés le long de la frontière de cet État avec le Mexique, sur une distance de 28 miles, pour l'un des projets phares du département de la Homeland Security : le « Project 28 » de *SBI*net, connu par l'opinion publique sous le nom de « mur virtuel ». La secrétaire Napolitano a soutenu le déploiement de la Garde nationale à la frontière. Elle est partisane de la construction de murs virtuels de haute technologie, bien qu'elle se soit opposée à la construction d'un mur frontalier « en dur ». Elle soutient également ce qu'on appelle l'« application intérieure » (*interior enforcement*) des lois migratoires, qui déplace la lutte contre les migrations de la zone frontalière vers l'intérieur du territoire américain, notamment sur les lieux de travail, et qui a permis, entre autres, des raids antimigratoires dénoncés par le lobby latino.

Lorsqu'il était sénateur, Barack Obama a également soutenu l'« application intérieure » des lois migratoires à travers la mise en place d'un système de vérification d'identité des travailleurs étrangers, dans une des rares instances où il s'est prononcé clairement sur des sujets de sécurité frontalière et de migration illégale [Obama, Kennedy et Grassley, 2007]. Barack Obama et Janet Napolitano sont pour une approche qui combat ce que les experts en migration appellent les facteurs

d'attraction (*pull factors*), telle la certitude d'avoir un emploi mieux payé que dans le pays de départ. Ceci implique de reconnaître la part de responsabilité des États-Unis dans le conflit migratoire et qu'ils sortent de leur position de « victimes » de l'incapacité du Mexique et du reste de l'Amérique latine à en terminer avec les facteurs d'expulsion (*push factors*) tels que la pauvreté et les bas salaires.

Toutefois, lors de sa campagne électorale, Barack Obama lui-même s'est fortement opposé aux raids, devant le National Council de La Raza :

Quand des communautés sont terrorisées par les raids migratoires de l'ICE [*la partie du département qui s'occupe de l'application intérieure*], quand les mères qui allaitent sont arrachées des bras de leurs bébés, quand les enfants rentrent chez eux de l'école pour se rendre compte que leurs parents ne sont plus là [...], quand tout cela arrive, le système ne fonctionne pas et nous avons la responsabilité de le changer [Obama, 2008].

La nouvelle Administration devra alors décider quelle « application intérieure » elle souhaite, si elle continue avec les raids migratoires ou si elle adopte d'autres mesures comme l'utilisation d'un document unique d'embauche pour les étrangers, ou l'extension de la base de données *E-verify* que Barack Obama avait soutenue au Sénat et qui provoque une opposition véhémente du lobby des droits civiques de ce pays. La nouvelle secrétaire de la Homeland Security s'est, quant à elle, prononcée nettement en faveur d'un système d'attribution de visas plus expéditif, efficace et ouvert. Elle a soutenu également la mise en place d'un programme de « travailleurs invités » ainsi que la régularisation du statut de tous les immigrants clandestins déjà sur le sol américain [Napolitano, 2007]. En outre, l'ex-gouverneur apporte deux autres avantages à la nouvelle Administration : ses solides antécédents de coopération avec les gouverneurs frontaliers du Mexique et sa capacité à travailler avec le Parti républicain, majoritaire en Arizona. À peine quelques jours après le début des rumeurs concernant sa nomination comme secrétaire de la Homeland Security, John McCain – sénateur de son État – lui a apporté son soutien pour accélérer le processus de sa confirmation au Sénat.

Cependant, l'agenda de Janet Napolitano à propos de la frontière n'est pas exactement l'agenda de l'Administration Obama. Cependant, le fait que le président Obama et son équipe de transition ont choisi une personne pour le département de la Homeland Security qui a une réelle expérience en matière de sécurité frontalière, et non pas quelqu'un sans aucun rapport avec ce sujet complexe, implique une acceptation tacite d'au moins une partie de la vision de Janet Napolitano. Si le choix de J. Napolitano est un premier indicateur du type de *Homeland Security* souhaitée par le président Obama, beaucoup d'autres décisions attendent le nouveau président.

La Maison-Blanche devra décider si elle maintient le lien discursif entre immigration et terrorisme. La seule manière d'éviter ce choix serait d'éviter complètement le sujet, ce qui est à l'évidence impossible. John Podesta, chef de l'équipe de transition de Barack Obama, est coauteur d'un rapport publié quelques jours avant l'élection par deux *think thanks* progressistes. Ayant comme objectif de proposer une « feuille de route » en matière de *Homeland Security* pour la période de transition, le rapport recommande au président d'amener les agences concernées à « réévaluer le lien entre l'immigration et la mission contre-terroriste de notre nation afin de réaliser les adaptations pertinentes » [Podesta, Hart et Gorelick, 2008]. S'il apparaît après cette évaluation que le lien entre immigration et terrorisme est excessif, les « adaptations pertinentes » sont exactement le type de modifications qui provoqueraient sans doute une importante opposition et des risques de *Realpolitik* pour le président Obama. D'après Edward Alden,

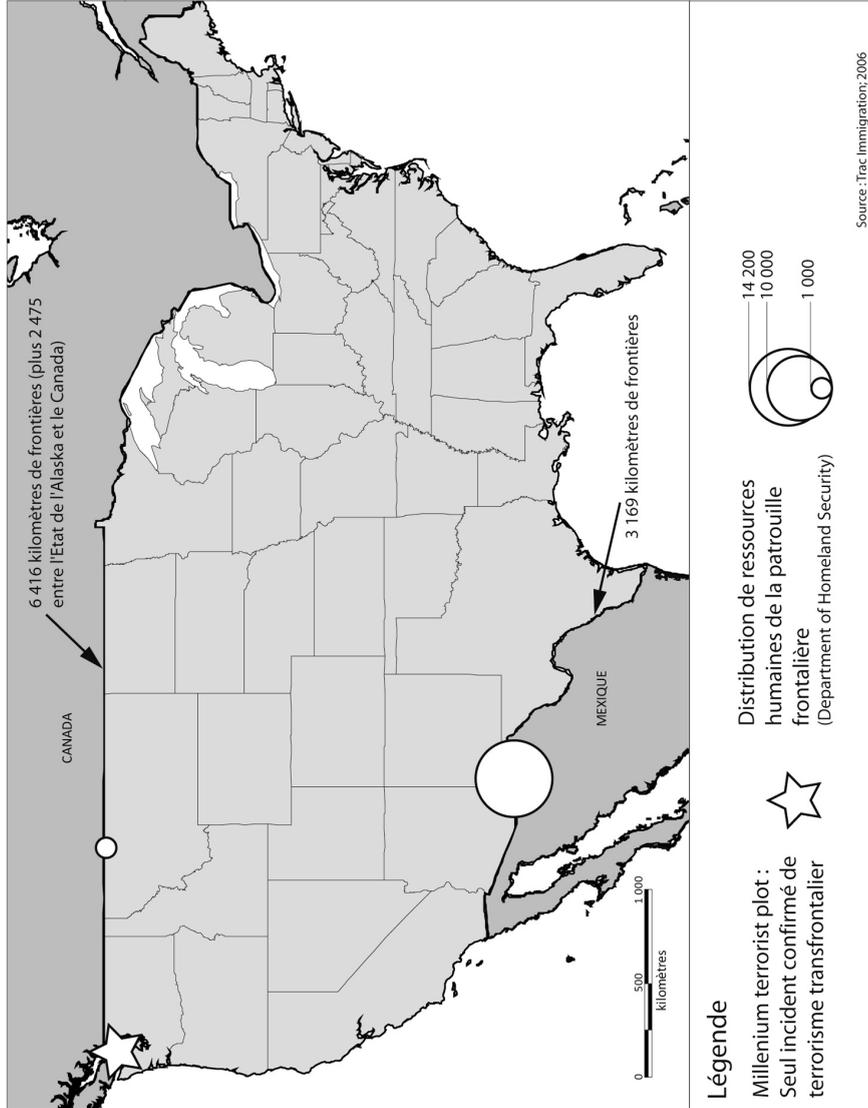
la plus grande erreur de la période post 9/11 est d'avoir mélangé immigration et terrorisme d'une façon telle qu'aujourd'hui il est presque impossible de les séparer, non seulement dans le débat public, mais aussi dans les politiques qui sont appliquées [...]. Appliquer la loi migratoire n'arrête pas de terroristes, cela arrête des immigrants [Alden, 2008].

De fait, le dispositif frontalier ne distingue pas entre les centaines de milliers d'immigrants économiques qui, jour à jour, traversent la frontière entre le Mexique et les États-Unis de façon illégale à la recherche d'un emploi, et les terroristes qu'il est censé arrêter et dissuader. Dans ce sens, chaque immigrant mis en état d'arrestation à la frontière est un faux résultat positif de la politique antiterroriste. Briser le lien entre immigration illégale et terrorisme transfrontalier pourrait conduire à une meilleure utilisation des ressources disponibles pour lutter contre ce dernier, en les appliquant d'une façon plus efficace (à la frontière et au-delà) pour lutter contre les terroristes. Mais cela implique un changement profond dans la politique de combat contre l'immigration illégale, couverte par le « parapluie » de la *Homeland Security*. Le président Obama devra alors décider s'il veut une politique publique pour lutter contre le terrorisme et une autre pour lutter contre l'immigration clandestine, et s'il peut se permettre un tel changement, ou bien s'il préfère poursuivre dans la voie où le contre-terrorisme est la seule politique de migration des États-Unis.

Un exemple montre très clairement les contradictions du système actuel : alors que la frontière Sud des États-Unis absorbe plus des 88 % des ressources humaines et matérielles du dispositif de sécurité frontalière [Trac Immigration, 2006], la patrouille frontalière (composante du département de la *Homeland Security*) a déterminé que « les particularités géographiques de la frontière Nord provoquent une vulnérabilité beaucoup plus grande vis-à-vis d'une pénétration terroriste »

Hérodote, n° 132, La Découverte, 1^{er} trimestre 2009.

CARTE 2. – DISTRIBUTION DE RESSOURCES DU DISPOSITIF FRONTALIER



[Office of the Border Patrol, 2004]. Le département de la Homeland Security, une institution créée fondamentalement pour éviter de nouveaux attentats terroristes aux États-Unis, utilise donc moins de 12 % de ses ressources sur la frontière, que la propre patrouille frontalière évalue comme étant beaucoup plus vulnérable.

D'autres décisions tactiques et budgétaires dépendent de l'évolution du lien entre immigration et terrorisme. Le « mur frontalier » (construit dans le contexte de la *Secure Border Initiative*, SBI) fait partie de ce dessein de « grand réseau » visant à compliquer tous les échanges transfrontaliers illégaux, y compris ceux liés au terrorisme. Si l'Administration Obama optait pour un système plus sélectif, le tracé du mur devrait être modifié pour favoriser la mise en place de systèmes de surveillance de haute technologie, tels que le « mur virtuel ». Il faut pour cela que l'entreprise responsable (*contractor*) de ce projet, Boeing, soit capable de résoudre les problèmes techniques qui en ont retardé la viabilité et que le système démontre notamment qu'il peut distinguer entre les différents types d'acteurs clandestins transfrontaliers (narcotrafiquants, immigrants économiques et terroristes). De même, tout nouveau système de sécurité frontalière destiné de façon primaire à l'anti-terrorisme devra équilibrer la répartition des ressources sur les deux frontières américaines. La frontière Nord-Est plus longue, moins surveillée et plus poreuse que la frontière Sud des États-Unis, et pourtant les ressources destinées à sa sécurisation sont, on l'a vu, clairement insuffisantes.

La marge de manœuvre de la nouvelle Administration, déjà très limitée, serait réduite encore plus si un autre attentat était perpétré (ou même prévenu) sur le territoire américain. Si, en plus, un lien avec l'une des frontières était alors démontré, les pressions pour fortifier le périmètre américain à n'importe quel prix seraient irrésistibles. C'est pourquoi des mesures préventives sont indispensables pour faire face à ce scénario dès maintenant.

La question est aussi économique. Même sans nouvel attentat, les politiques de sécurité frontalière sont un danger pour les opérations commerciales de la zone ALENA [Nieto Gómez, 2006]. L'Administration Obama semble en être consciente et lors de la période de transition a essayé de nommer Bill Richardson, ex-gouverneur mexicain-américain du Nouveau-Mexique, au département du Commerce. Sa désignation traduisait l'ambition de faire face à ces défis en plaçant à la tête de la politique commerciale américaine une personne qui est bien familiarisée avec eux, mais Bill Richardson a dû renoncer à ce poste, on l'a dit, à cause d'une accusation de fraude lors de l'attribution de marchés publics lorsqu'il était gouverneur.

Un défi partagé : le narcotrafic transfrontalier : une « responsabilité partagée » ?

Un troisième type de conduite illégale à la frontière entre le Mexique et les États-Unis concerne le dispositif de sécurité américain, au-delà de la migration clandestine et du risque potentiel de terrorisme transfrontalier : le narcotrafic.

Depuis 2006, le Mexique a modifié sa stratégie de combat contre les cartels de la drogue, en transformant la « guerre contre la drogue » d'une métaphore discursive en une réalité tactique. Plus de 40 000 soldats sont mobilisés afin de lutter contre le crime organisé. Le bilan est contrasté, mais a provoqué dans un premier temps une augmentation sensible de la violence surtout dans le nord du pays, violence qui a déjà dépassé parfois la frontière du Rio Bravo.

L'infrastructure de distribution de drogue contre laquelle l'armée mexicaine mène le combat aboutit toujours aux États-Unis, là où se trouvent les consommateurs de drogue. C'est cette infrastructure que le département de la Homeland Security craint, à tort ou à raison, de voir mise à la disposition d'un groupe terroriste afin d'introduire des personnes ou des armes de destruction massive. C'est pourquoi soutenir ce combat doit être une priorité pour la politique de *Homeland Security*. La quasi-totalité des armes qui intègrent les arsenaux très sophistiqués des cartels mexicains provient des États-Unis, ainsi que les millions de dollars en espèces que les narcotrafiquants utilisent pour corrompre les autorités mexicaines. Les États-Unis ont été aussi incapables de bloquer cette contrebande Nord-Sud, que le Mexique de contrôler le flux de drogue Sud-Nord.

Le président Obama devra décider à moyen terme s'il veut mettre en place un dispositif de sécurité frontalière qui ne soit pas seulement apte à maintenir au-delà des frontières les menaces contre les États-Unis, mais aussi à éviter l'exportation des menaces partant des États-Unis vers les territoires voisins.

Ainsi l'initiative Mérida (accords de coopération avec le Mexique contre le trafic de drogue et le crime organisé) comme l'opération Gunrunner (du Bureau des Alcool, Tabac, Armes à feu et Explosifs) font apparaître la réalité géopolitique de la contrebande Nord-Sud. Bien qu'assez limitées dans leurs portées, ces actions ont créé un cadre propice à partir duquel l'Administration Obama peut lancer une nouvelle géopolitique binationale de la sécurité frontalière qui délaisserait le binôme terrorisme-immigration. Elle ferait alors de la politique de *Homeland Security* un instrument de sécurité pour l'ensemble de la région nord-américaine et non pas un outil du « nativisme », repli de la nation américaine sur elle-même nourri de la peur du danger venu de l'« extérieur ».

Bibliographie

- ALDEN E. (2008), *The Closing of the American Border : Terrorism, Immigration and Security since 9/11*, Harper Collins Publishers, New York.
- BELLAVITA Ch. (2008), « Changing Homeland Security : What Is Homeland Security ? » *Homeland Security Affairs* IV, n° 2 (juin).
- DÉPARTEMENT DE LA HOMELAND SECURITY (2007), *Budget-in-Brief: FY2008*, Washington DC.
- DOBBS L. (2006), Interview à Lou Dobbs de CNN Univisión, par Antonio Martinez, 28 février.
- GALLUP P. (2008), « Hispanic voters solidly behind Obama », *Gallup.com*, 2 juillet 2008, <http://www.gallup.com/poll/108532/Hispanic-Voters-Solidly-Behind-Obama.aspx>
- KAPLAN A. (2003), « Homeland insecurities : reflections on language and space », *Radical History Review*, p. 82-93.
- MCCAIN J. et KENNEDY T. (2005), « S. 1033 (109 th) *Secure America and Orderly Immigration Act* », Congrès des États-Unis, Washington DC, 12 mai.
- MCNEILL J. B. (2008), *On the anniversary of 9/11, where is Homeland Security as an election issue ?*, The Heritage Foundation, Washington DC.
- NAPOLITANO J. (2007), « Governor Janet Napolitano address to the National Press Club regarding immigration, border security », Washington DC.
- NIETO GÓMEZ R. (2006), « Les conséquences géopolitiques pour le Mexique de la politique états-unienne de Homeland Security », *Hérodote* 123 (quatrième trimestre), p. 164-181.
- OBAMA B. (2008), « Discours du candidat Barack Obama en face du National Council of La Raza », 15 juillet.
- OBAMA B., KENNEDY T. et GRASSLEY C. (2007), « Grassley-Kennedy-Obama amendment to Title III of the Comprehensive Immigration Reform Act of 2007 », Congrès des États-Unis.
- OFFICE OF HOMELAND SECURITY (2002), *National Strategy for Homeland Security*, Washington DC.
- OFFICE OF THE BORDER PATROL (2004), *National Border Patrol Strategy*, US Customs and Border Protection, Washington DC, 2004.
- PEW HISPANIC CENTER (2008), *Among Hispanics in Florida, 2008 registration rolls swing democratic*, Pew Research Center, Washington DC.
- PEW RESEARCH CENTER (2008), « Inside Obama's sweeping victory », *Pewresearchcenter.org*, 5 novembre 2008, <http://pewresearch.org/pubs/1023/exit-poll-analysis-2008>.
- PODESTA J., HART G. et GORELICK J. (2008). *Homeland Security : Presidential Transition Initiativ*, Center for American Progress Fund et Third Way, Washington DC.
- THE NATIONAL COUNCIL OF LA RAZA (2008), *Code Words of Hate*. http://www.wecanstopthehate.org/videos/code_words_of_hate_video (accès le décembre 2018).
- TRAC IMMIGRATION (2006), *Border Patrol Expands But Growth Rate After 9/11 Much Less Than Before*, Trac. Syracuse University, Syracuse, NY.
- UNITY BLUEPRINT FOR IMMIGRATION REFORM (2007), *Unity Immigration Reform*, Washington DC.